

Dr. Helfried Bauer,
Mag.^a (FH) Karoline Mitterer

Gender Budgeting – Ziele, Grundlagen und Entwicklungen

Für eine gerechte Verteilung von finanziellen und materiellen Ressourcen des Staates auf verschiedene Gesellschaftsgruppen ist es notwendig, spezifische Budgetanalysen durchzuführen und die Gender Perspektive bereits in der Budgeterstellung zu integrieren.

Für eine gerechte Verteilung von finanziellen und materiellen Ressourcen des Staates auf verschiedene Gesellschaftsgruppen ist es notwendig, spezifische Budgetanalysen durchzuführen und die Gender Perspektive bereits in der Budgeterstellung zu integrieren. Gender Budgeting untersucht die Verteilung der Ressourcen auf Männer und Frauen. Der Begriff sollte jedoch nicht auf geschlechtergerechte Budgets reduziert werden, sondern – je nach Interessen und im Sinne von Diversity – die Tore für Analysen hinsichtlich anderer gesellschaftlicher Gruppen öffnen (z. B. Seniorinnen und Senioren, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten usw.).

Grundlagen

Definition und Ziele von Gender Budgeting

„Gender Budgeting ist die Anwendung von Gender Mainstreaming im Budgetierungsprozess. Es bedeutet eine gender-relevante Bewertung der Budgets durch Einbringung einer Gender Perspektive in allen Stadien der Budgeterstellung, den staatlichen Einnahmen und Ausgaben zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.“ (Definition des Europarates) Durch Gender Budgeting sollen insbesondere Staatsausgaben und -einnahmen geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt und die Auswirkungen budgetpolitischer Maßnahmen auf Frauen (z. B. unbezahlte, vor allem von Frauen verrichtete Arbeit) und Männer untersucht werden.

Ziele sind daher:

- Förderung der Gleichstellung im Wirtschaftsleben;
- Gleicher Nutzen der öffentlichen Ausgaben für Frauen und Männer;
- Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse von Frauen und Männern;
- Um- bzw. Gleichverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit;
- Eigenständige Existenzsicherung von Frauen und Männern;
- Gleiche Teilhabemöglichkeit von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen;
- Gendergerechter Einsatz der Budgetmittel;
- Geschlechtergerechter Budgeterstellungsprozess.

(vgl. GeM – Infoletter Nr. 9/2004, S. 2.)

Grundlegende Eckpunkte von Gender Budgeting sind:

- umfassende Budgetanalyse;
- Budgetanalyse muss Veränderungen in der Politik herbeiführen;
- regelmäßige Rechenschaftslegung;
- Nachvollziehbarkeit von politischen Veränderungen, Entwicklung von Indikatoren zur Bewertung des Fortschrittes punkto Gendergerechtigkeit;
- transparenter und partizipativer Budgeterstellungsprozess.

(vgl. Beigewum, 2002, S 18 f.)

Dementsprechende Ergebnisse einer Gender Budget Analyse sind die Definition und Beschreibung der geschlechtsspezifischen Disparitäten, die Festlegung von Zielkriterien (z. B.: die Reduktion von Einkommensunterschieden), die Entwicklung von Indikatoren anhand derer die Zielerreichung nachvollziehbar ist und die Entwicklung und Implementierung eines Maßnahmenbündels zur Überwindung der Genderdisparitäten *(vgl. Lichtenecker, Ruperta, 2006, S. 174).*

Einordnung von Gender Budgeting in ein neues Haushaltswesen

Mit dem Begriff Finanzmanagement bezeichnet man heute nicht nur alle Aktivitäten zur Steuerung des Bereichs der Ressourcen zur Leistungserstellung von Organisationen, sondern bezieht ihn auch auf die Ziele, Verfahren und Instrumente des öffentlichen Haushalts- und des öffentlichen Rechnungswesens.

In der Betriebswirtschaftslehre unterscheidet man diese Inhalte meist noch feiner und spricht von Rechnungswesen (Planung, Abschlüsse), von Betriebs-Statistik, von Controlling und Kontrolle.

Tabelle 1:
Unterschiedliche Grundfragen des betrieblichen und des öffentlichen Rechnungswesens

Betriebliches Rechnungswesen	Öffentliches Rechnungswesen
1. Kommt das Unternehmen mit seinen Zahlungsmitteln aus?	1. Welche Einnahmen hat die jeweilige öff. Verwaltung von den Bürgerinnen und Bürger in einem bestimmten Zeitraum in Form von Abgaben erzielt?
2. Wie reich ist ein Unternehmen zu einem bestimmten Zeitpunkt?	2. Wofür sind die Mittel ausgegeben worden? Wie hoch ist der Anteil der Konsumausgaben, wie viel ist für die Zukunftsvorsorge investiert worden, wie viel muss zur Vor- oder Nachfinanzierung ausgegeben werden? Werden Ausgaben gendergerecht getätigt?
3. Hat ein Unternehmen im Verlauf einer Rechnungsperiode einen Gewinn oder einen Verlust erzielt?	3. Wie hoch ist die jährliche Nettoverschuldung?
4. Was kostet die im Unternehmen erstellte Leistung?	4. Erfolgt der Mitteleinsatz nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit) und der Rechtmäßigkeit?

Zwischen Institutionen der Erwerbswirtschaft, der Non-Profitwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung bestehen beträchtliche Unterschiede in den Zielen, den Vorgangsweisen (Verfahren) und den Instrumenten des Finanzmanagement.

Die Schwerpunkte des Finanzmanagement (des Rechnungswesens) verschieben sich nach den vorrangigen Zielen. In einer Zeit der Feudalwirtschaft und ohne Computer galt der Dokumentationsaufgabe des Rechnungswesens (RW) der Vorrang, in einer komplexen, arbeitsteiligen, dynamischen Wirtschaft gilt es, mit dem RW vorrangig die Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens zu ermöglichen (z. B. mehr Gewicht für die Planungsrechnungen, Einführen von Globalbudgets). Bisher wurde auch streng zwischen externem und internem RW unterschieden: das externe öffentliche RW ist gesetzlich geregelt und muss

Zwischen Institutionen der Erwerbswirtschaft, der Non-Profitwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung bestehen beträchtliche Unterschiede in den Zielen, den Vorgangsweisen (Verfahren) und den Instrumenten des Finanzmanagement.

auch eine gewisse Informations-/Mitwirkungsaufgabe erfüllen, wohingegen das interne RW den Entscheidungen der Träger der Organisationseinheit vorbehalten bleibt. Heute – unter verstärkten Transparenzgeboten für die öffentliche Verwaltung – reduziert sich die Differenzierung zwischen internem und externem RW.

Wie die Entwicklung des Qualitätsmanagements zeigt, müssen viele Umstände messbar gemacht werden, damit man von unterschiedlichen Standpunkten und Zielen aus zu einer möglichst einheitlichen Beurteilung gelangt.

Wie die Entwicklung des Qualitätsmanagements zeigt, müssen viele Umstände messbar gemacht werden, damit man von unterschiedlichen Standpunkten und Zielen aus zu einer möglichst einheitlichen Beurteilung gelangt. Dies gilt auch für das öffentliche Finanzmanagement, das nicht nur Geldbeträge in Kassen und auf Konten, sondern auch Vermögensbestände, Haftungszusagen, Risiken, Grade der Kundenzufriedenheit und volks- oder regionalwirtschaftliche Wirkungen zu registrieren hat. Dennoch muss man einsehen, dass nicht alles messbar ist, was u. a. bedeutet, dass man auch Einschätzungen durch Expertinnen und Experten, durch Patientinnen und Patienten u. a. in die Kalküle einbeziehen kann.

Reformen im öffentlichen Finanzmanagement, die derzeit im Gespräch sind, betreffen das Aufstellen/Führen von Vermögensrechnungen (Bilanzen), die Einführung und basisnahe Auswertung von Kosten- und Leistungsrechnungen, umfassende Wirtschaftlichkeitsrechnungen (Verknüpfen von Leistungen = Produkte mit den hierfür eingesetzten Ressourcen) sowie die Integration von Budget-, Personal- und Wirkungscontrolling. Hierfür stehen derzeit verschiedene Indikatoren in Entwicklung bzw. auf dem Prüfstand.

Gender Budgeting in der Finanzverfassung

Derzeit fehlen in Österreich gesetzliche Grundlagen für Gender Budgeting. Im Zuge des Österreich-Konvents wurde eine Debatte über eine grundlegende Verwaltungsreform geführt, wobei auch das Thema Gen-

der Budgeting diskutiert und eine Verankerung der Geschlechtergleichstellung im Entwurf einer neuen Finanzverfassung erfolgte. Im Art 26 (1) des vom Konventspräsidenten Franz Fiedler vorgelegten Gesamtentwurfs zur Verfassungsreform wurde die Geschlechtergleichstellung folgendermaßen berücksichtigt: „Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und streben mit ihr die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern an.“

Bisherige Entwicklungen von Gender Budgeting

Erstmals wurde Gender Budgeting in Australien bereits im Jahr 1984 eingesetzt, 1995 folgte Südafrika. Im Mai 1999 bekannte sich die Europäische Union zur Frauen- und Gleichstellungspolitik. Eine Vielzahl an europäischen Ländern entwickelte eine Umsetzungsstrategie für Gender Budgeting. Insbesondere Großbritannien und die nordischen Länder haben hierzu positive Erfahrungen gesammelt. Auch im Zuge des Österreich-Konvents wurde das Thema im Ausschuss X (Finanzverfassung) bearbeitet und im Verfassungsentwurf (Gesamtentwurf von Konventspräsident Franz Fiedler) verankert.

In Österreich wurde Gender Budgeting insbesondere durch die Gründung des Arbeitskreises „Frauen und Budget“ im Jahr 2000 ein Begriff (vgl. Klatzer, Elisabeth, 2006, S. 133), in welchem Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlerinnen aus Wissenschaft, Interessensvertretung, Forschungsinstitutionen und Verwaltung vertreten sind.

Als Vorreiter auf Bundesebene hat sich das BMF herauskristallisiert. Im Jahr 2002 wurde im BMF eine Studie mit dem Titel „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich geschlechtsneutral?“ erstellt, welche sich allerdings auf die Lohnsteuer und Sozialversicherung beschränkt. Weiters wurde im Jahr 2006 ein Leitfaden zur Gender-Prüfung im Fi-

nanzressort entwickelt – eine konkrete Umsetzung steht jedoch noch aus.

Im Bundesvoranschlag 2005 wurde Gender Budgeting – zumindest dem Namen nach – eingeführt und in einem ersten Schritt die Gender Auswirkungen zumindest für ein Beispiel pro Ressort analysiert. Es wurde offiziell der „Genderspekt des Budgets“ eingeführt, aber bis auf ganz wenige Ausnahmen konnten bei den hierunter angeführten Aspekten (z. B. einzelne Maßnahmen des Gender Mainstreamings, Projekt Audit familien- und kinderfreundliche Gemeinde) keine Verbindungen zum Budget hergestellt werden.

Konkretere Bemühungen hingegen gibt es beispielsweise im Land Oberösterreich. Die Gendergerechtigkeit des Landesbudgets wird in gemeinsam ausgewählten Bereichen durch eine Studie überprüft und in der Folge nach Möglichkeit berücksichtigt. In Salzburg erfolgt im Rahmen eines EU-Projektes eine Verknüpfung von Gender Budgeting und Raumplanung sowie Regionalentwicklung. Im Magistrat Wien soll ein „Gender Budgeting Masterplan“ erstellt werden und es wurden bereits Studien hierzu in Auftrag gegeben (z. B. Analyse der sozioökonomischen Situation von Frauen und Männern in den Wiener Bezirken). Als Vorreiterprojekt auf Gemeindeebene wurde das Budget 2002 der Stadtgemeinde Tulln aus Frauensicht durchleuchtet. Dabei wurden einerseits die Frauenanteile in den entscheidenden Gremien und andererseits wichtige Budgetbereiche (Verkehr- und Straßenbau, Soziale Wohlfahrt, Subventionen sowie Natur- und Landschaftsschutz) analysiert. Weitere Beispiele auf Gemeindeebene sind die Budgetanalyse von Dorfgastein und die Workshops zum Thema Gender Budgeting in Baumgarten (Burgenland). Von der Grünen Bildungswerkstatt Oberösterreich wurde ein anwendungsorientierter Leitfaden zu Gender Budgeting auf Gemeindeebene erstellt (vgl. Klatzer, Elisabeth u. Neumayr, Michaela: *Das geschlechtergerechte Gemeindebudget, – Ein Leitfaden zur Einführung des Gender Budgeting auf kommunaler Ebene*).

Anwendungsbeispiele

Wie diese Instrumente nun in der Praxis umgesetzt werden können, wird nachfolgend anhand von drei Initiativen beschrieben. Das Stadtbudget von Münster wurde dahingehend betrachtet, welchen Anteil der Budgettitel „Frauenprojekte“ am Gesamtbudget betrug. 1994 betrug der Anteil 0,0138 %. Daraufhin wurde eine Kampagne für mehr Transparenz im öffentlichen Haushalt und für eine Erhöhung des Anteils der Frauenfördermittel gestartet. Aus diesen Arbeiten wurde ein Forderungskatalog entwickelt, welcher eine Einstiegsfinanzierung für alle Frauenprojekte, einen runden Tisch über Geldvergabe und Bewilligung, die Einrichtung eines Frauenausschusses mit Querschnittskompetenz und eine Bindung des Investitionshaushaltes an Ausgaben und Raumerschaffung für frauenspezifische Maßnahmen umfasst. Dadurch konnte der Anteil der Frauenfördermittel auf rund 1 Prozent erhöht werden.

Ein weiteres Beispiel ist die Schweizer Studie mit dem Titel „An den Frauen sparen?“. Hier wurden die sozialen Kosten der Sparpolitik in Bezug auf die direkten und indirekten Auswirkungen auf Frauen analysiert. Dabei wurden vor allem drei Schwerpunkte betrachtet: Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit von Männern und Frauen, Auswirkungen auf Frauen und Männer als Nutznießerinnen und Nutznießer von öffentlichen Leistungen, indirekte Folgewirkungen (im Rahmen der Studie wurden die Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen analysiert). Anhand dieser Kriterien wurden die einzelnen Budgetposten analysiert und in Kategorien je nach Größe der Auswirkungen auf Frauen/Männer bzw. neutrale Budgetposten eingeteilt.

In Südafrika wurde ein sehr umfassender Ansatz gewählt. Demnach werden alle Budgetbereiche nach einem allgemeinen Schema analysiert:

- Outcome/Zielsetzung: Was soll erreicht werden?
- Output/Ergebnis: Welche unmittelbaren Ergebnisse der Politiken werden angestrebt?

Wie diese Instrumente nun in der Praxis umgesetzt werden können, wird nachfolgend anhand von drei Initiativen beschrieben.

- Münster
- Schweiz
- Südafrika

42 | Helfried Bauer / Karoline Mitterer

- Gender Perspektive: Was sind die Gender Themen im jeweiligen Bereich?
- Politiken bzw. Programme, im Rahmen derer konkrete Maßnahmen gesetzt werden.
- Indikatoren: Mittels welcher Indikatoren werden die Ergebnisse gemessen bzw. bewertet?
- Budget: Wie viele Budgetmittel sind für einzelne Politiken vorgesehen?
- Konkrete Aktionen/Schritte: Wie wird die Umsetzung konkret in die Wege geleitet?
- Zeitrahmen: Bis wann wird was gemacht?

(vgl. Bergmann et.al., 2004, S. 31 f.)

Dieser Ansatz zielt auf regierungsinterne Veränderungen der Politiken ab. Es wird das gesamte Budget erfasst und analysiert. Der Erfolg und die Effektivität dieses Ansatzes hängen besonders von der Bereitschaft und den vorhandenen Kapazitäten innerhalb der Verwaltung ab.

Zur Umsetzung von Gender Budgeting gibt es verschiedene Instrumente, methodische Zugänge bzw. Ansatzpunkte.

Konzeption eines Gender Budgeting-Projektes

Zielsetzung und Ressourcen

Neben dem institutionellen und zeitlichen Rahmen ist insbesondere die Zielsetzung und Motivation zu klären. Geht es also beispielsweise darum, geschlechtsspezifische Disparitäten aufzuzeigen oder darum, einen Budgetprozess gendergerecht zu gestalten? Ein weiterer wichtiger Punkt ist eine ausreichende Information zu Beginn des Projektes und ein aktives Konfliktmanagement, um mit Widerständen entsprechend umgehen zu können.

Auswahl der Analysefelder

Es ist selten sinnvoll, sämtliche Budgetbereiche einer Genderprüfung zu unterziehen – vielmehr bedarf es einer Auswahl von relevanten Bereichen. Die Auswahl sollte dabei nach folgenden Fragestellungen erfolgen:

- Gender Relevanz: In welchen Bereichen besteht Gender Relevanz? D. h. können durch Zahlungsströme unterschiedliche Auswirkungen auf Geschlechter ausgelöst bzw. damit verändert werden?
- Grenznutzen: Ist der Grenznutzen positiv? D. h. kann eine Veränderung von Budgetmitteln tatsächlich zu einer Veränderung der Verteilung von Chancen und Möglichkeiten bzw. Nutzung von Einrichtungen etc. führen?
- Datenbasis: Sind ausreichend Beurteilungskriterien und Daten vorhanden und/oder ist eine statistische Zusatzerhebung überhaupt wirtschaftlich zweckmäßig?

Auswahl der Methode

Basis einer Budgetanalyse ist die Untersuchung der Ausgaben- und Einnahmenseite eines öffentlichen Haushaltes. Zur Umsetzung von Gender Budgeting gibt es verschiedene Instrumente, methodische Zugänge bzw. Ansatzpunkte (vgl. Klatzer, Elisabeth, 2006, S. 137; vgl. Frey, Regina, S. 1 ff.):

- Analyse der Entscheidungsstrukturen: Wer trifft Entscheidungen und inwieweit sind Frauen und Männer in die budgetpolitischen Entscheidungsprozesse eingebunden? Welche formellen und informellen Einflusskanäle und Machtstrukturen existieren?
- Geschlechterbewusste Erfassung politischer Strategien: Welche zu erwartende direkte oder indirekte Wirkung hat eine bestimmte Strategie auf Frauen und Männer? Verändert sich durch die Ressourcenverteilung aufgrund politischer Strategien die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern? (z. B. wenn Vereine mit öffentlichen Geldern gefördert werden, so scheint dies zunächst geschlechtsneutral zu sein.

Viele Vereine fördern jedoch stark die Männerdomäne Fußball. Das heißt, öffentliche Zuwendungen müssten dann verstärkt an Vereine gehen, die gleichermaßen Angebote für Frauen haben.)

- NutzerInnenabfrage und Analyse: Da Männer und Frauen unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse haben, soll mithilfe von Umfragen und Erhebungen festgestellt werden, welche Bevölkerungsgruppen von potentiellen staatlichen Ausgaben/Einsparungen einen Nutzen ziehen bzw. keinen Nutzen ziehen würden (z. B. welches Geschlecht wäre mehr von Einsparungen im Hochschulbereich, Wohnungsbau, ... betroffen).
- Nutzenanalyse öffentlicher Ausgaben: Wer empfängt welche staatlichen Leistungen? Öffentliche Ausgaben müssen dahingehend untersucht werden, in welchem Ausmaß sie von Männern oder von Frauen in Anspruch genommen werden (z. B. von wem werden staatliche Einrichtungen verstärkt genutzt?).
- Analyse des Einflusses des öffentlichen Haushaltes auf Zeitnutzung: Hier wird berechnet, in welchem Grad sich öffentliche Haushalte auf unbezahlte Arbeit (erfolgt größtenteils durch Frauen) stützen. Der volkswirtschaftliche Nutzen der unbezahlten Arbeit soll bewertet werden (z. B. Was würde es dem Staat kosten, wenn Frauen keine Altenpflege mehr übernehmen würden?).
- Analyse öffentlicher Einnahmen (am Beispiel Steueraufkommen): Wie verteilen sich die diversen Steuern und Abgaben auf die Geschlechter? Auch unbezahlte Arbeit muss hier beachtet werden (z. B. geringe Einkommen zahlen mehr Lohnsteuer – dies sind meist Frauen)!
- Institutionalisierung von Gender Budgeting: Inwieweit wird der Genderaspekt bei der Budgeterstellung berücksichtigt bzw. institutionalisiert? Gibt es ein Gender Budget Statement oder eine geschlechtersensible Budgeterklärung?

Die Aufzählung zeigt, dass es sehr vielfältige Methoden und Instrumente im Rahmen von Gender Budgeting gibt. Da es sich um sehr unterschiedliche Fragestellungen und insbesondere auch um sehr verschiedene Qualitäten der zur Verfügung stehenden Daten handelt, müssen Instrumente situationsbezogen ausgewählt werden. Es ist daher sicherlich teilweise schwierig, auf Basis der aktuellen Budgetsystematik transparente Budgetanalysen unter dem Gender-Aspekt durchzuführen, allerdings sollte man stets auch die Zielsetzung im Kopf bewahren.

Abschließend

In den bisher durchgeführten Gender-Budgeting-Analysen hat sich gezeigt, dass eine Beleuchtung des Budgets nach Gender-Kriterien entscheidend zur Verbesserung der Transparenz der Budgetdaten beitragen kann. Um hier erste Ergebnisse erhalten zu können, genügen oftmals schon einfache Analysemethoden (wie beispielsweise die Verteilung der Fördermittel auf frauen- oder männerdominierte Vereine). Gender Budgeting ist daher eine Methode der Transparenz und gilt als Starthilfe für Bewusstseinsbildung und Diskussionen.

Da es sich um sehr unterschiedliche Fragestellungen und insbesondere auch um sehr verschiedene Qualitäten der zur Verfügung stehenden Daten handelt, müssen Instrumente situationsbezogen ausgewählt werden.